



TITLE:

# フランスにおける近年の公務員参加法制度改革（2・完）

AUTHOR(S):

奥, 忠憲

---

CITATION:

奥, 忠憲. フランスにおける近年の公務員参加法制度改革（2・完）. 法学論叢 2019, 185(4): 58-81

ISSUE DATE:

2019-07-01

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/244710>

RIGHT:

許諾条件に基づいて掲載しています。

# フランスにおける近年の公務員参加法制度改革 (二)・完

奥 忠 憲

目次	
はじめに	
第一章 経緯	
第一節 ジャック・フルニエ白書(二〇〇二年)	
第一款 協定法制	
第二款 労使代表型諮問機関法制	
第二節 ベルシー協定(二〇〇八年)	
第一款 背景と意義	
第二款 協定法制	
第三款 労使代表型諮問機関法制(以上、一八五卷二号)	
第二章 内容	
第一節 協定法制	
第一款 二〇一〇年法改正	
第二款 協定の効力をめぐる議論	
第二節 労使代表型諮問機関法制	
第一款 二〇一〇年法改正	
第二款 二〇一六年法改正	
おわりに(以上、本号)	

## 第二章 内 容

以下では、主として、前記のフルニエ白書とベルシー協定を経て制定された二〇一〇年七月五日法律第二〇一〇—七五一号と、この法律に対する若干の補完を目的とした二〇一六年四月二〇日法律第二〇一六—四八三号につき、これらの法律によって行われた協定法制（第一節）と労使代表型諮問機関法制（第二節）の改革を検討する。

## 第一節 協 定 法 制

以下では、まず、ベルシー協定に端を発する協定法制改革法である二〇一〇年法の内容を明らかにする（第一款）。そのうえで、かねてよりなされており、また、同法制定後も決着していないものとして、協定の有する効力をめぐる議論を検討する（第二款）。

## 第一款 二〇一〇年法改正

主として、以下の三点についての法改正が行なわれている。

## 1 法定団体交渉事項の拡大

第一に、協定の締結に向けて行われる官公吏組合と政府行政当局との交渉の範囲が、その現状に合わせて拡大された<sup>(5)</sup>。すなわち、改正前の官公吏一般身分規程法律第一部は、第八条にて、官公吏組合が、給与の変更の決定前に政府と全国レベルで交渉することのできる資格、及び、政府行政当局と多様なレベルで、労働条件と労働の編成運営に関する問題を議論することのできる資格を有すると定めていた。

表 1 公務員法における官公吏組合と政府行政当局との法定団体交渉事項

交渉相手	交渉事項
政府代表、地方公務使用者代表、病院公務使用者代表	①給与変更に関する全国レベルの交渉 ②購買力変更に関する全国レベルの交渉
管轄政府行政当局	①労働条件、労働の編成運営とテレワーク ②キャリアパスと昇進 ③継続的職業訓練 ④社会的作用と補足的社会保障 ⑤労働環境における衛生、安全、健康 ⑥公務における障がい者の同化 ⑦公務における男女平等

官公吏一般身分規程法律第 1 部第 8 条の 2 第 1 項、及び、同条第 2 項を基に筆者作成

これに対し、二〇一〇年法は、官公吏一般身分規程法律第一部第八条の二第一項と第二項を新設した（第一条）。同条第一項は、官公吏組合が全国レベルで行なう交渉について定めており、まず、その相手方として、政府代表に加えて地方公務使用者代表と病院公務使用者代表を追加し、さらに、給与の変更に関する交渉に加えて購売力の変更に關する交渉も追加した。続いて、同条第二項は、官公吏組合が全国に限らない多様なレベルで行なう交渉について定めており、官公吏組合が、従来の労働条件と労働の編成運営に加えて、①テレワーク、②キャリアパスと昇進、③継続的職業訓練、④社会的作用と補足的社会保障、⑤労働環境における衛生、安全、健康、⑥公務における障がい者の同化、⑦公務における男女平等といった事柄についても管轄政府行政当局と交渉できる資格を有することを定めているのである。

このように協定の締結を目指して行われる法定団体交渉事項につき、表 1 に整理する。

## 2 協定の法制度化と協定有効要件の創設

第二に、二〇一〇年法は、従来は全く法制度化されていなかった官公吏組合と政府行政当局との間で締結される協定を新たに法制度化し、これに伴い、協定の有効要件を定めている（第一条）<sup>52</sup>。すなわち、前記のとおり、五月革命の成果のひとつである一九六八年のウデイノ議定書を主たる契機に事実上の慣行として確立した協定は、あくまでも事実上のものであることから、また、官公吏関係法令規律原理の効

果から、法的効力を有するものではなかった。ただし、実際には、当事者間では基本的には遵守されており、この点で、政治的倫理的効力を有するものとして考えられていた。しかしながら、政府行政当局は、こうした協定に対する法令による規律が存在しないために、公務員代表選挙での得票率に基づくと関係公務員の少数派の支持しか得ていない官公吏組合とのみ協定を締結し、こうした少数派官公吏組合との協定に基づき意思決定をすることもあった。<sup>(53)</sup>こうした少数派組合との協定については、前記のフルニエ白書やベルシー協定が指摘するように、その効力と正統性の不均衡という観点から問題視され、その結果として、こうした少数派との協定を排除することが求められていたのである。

そこで、二〇一〇年法は、まず、官公吏一般身分規程法律第一部第八条の二第三項を新設することにより、関係する労使代表型諮問機関に公務員代表の議席を有するだけの代表性を有する組合に対して政府行政当局との交渉への参加を保障している。さらに、同条第四項を新設して協定の有効要件を定めることにより、関係レベルで行われる直近の公務員代表選挙の際に少なくとも票数の五〇パーセントを獲得した一つ又は複数の官公吏組合によって署名された協定のみを有効であるとしているのである。ただし、同条に基づき有効とされた協定であっても、官公吏関係法令規律原理の効果として、依然として法的効力は有しておらず、従来と同じく政治的倫理的効力しか有していないことが上下両院の憲法等委員会の中で確認されている。<sup>(54)</sup>

### 3 官公吏組合の権利とリソースの強化

第三に、二〇一〇年法は、このように政府行政当局と交渉して協定を締結する官公吏組合の有する人的リソースを強化するために、官公吏組合の専従者であった公務員に対して与えられる保障を強化している<sup>(55)</sup>。すなわち、従前の法制度は、官公吏一般身分規程法律第二部第五九条等により、政府行政当局と官公吏組合との交渉の際の官公吏組合側の交渉当事者としての任務に従事していた元専従者等の官公吏に対して、当該官公吏の所属しているコオルの官公吏

の平均的な早さに基づくグレードの昇級等を保障するのみであった。こうした状況に対して、前記のベルシー協定は、官公吏組合に対する権利保障の強化を通じた労働者参加原理の実効化という観点から、こうした元専従者等に対する保障を拡充させることを求めている。

こうしたベルシー協定の要請を受け、二〇一〇年法は、官公吏一般身分規程法律第一部第十五条に「組合の任務を遂行する中で得た能力を、職務経験によって得た能力として考慮する」という規定を新たに定めることにより、こうした元専従者等に対する保障をさらに充実させ、これにより、官公吏組合に対する権利保障を強化した。この条文による具体的な効果として、専従経験等が昇進試験に代替されること等が求められている。<sup>(56)</sup>

## 第二款 協定の効力をめぐる議論

二〇一〇年法が法制度化した協定は、前記のとおり、官公吏関係法令規律原理を理由に、依然として政治的倫理的効力のみを有するものであることが議会審議の中で確認されているものである。とはいえ、実際には、こうした効力をめぐる議論は、完全に決着しているわけではない。

その後のコンセイユ・デタの判決では、たしかに、協定自体の法的効力は否定された。<sup>(57)</sup> しかしながら、二〇一三年末までの経過規定である二〇一〇年法第二八条は、関係公務員代表選挙での得票率五〇%以上の組合による反対がなく、かつ、関係公務員代表選挙での得票率二〇%以上の組合の署名のある協定を有効としていたところ、その反対を考慮しないとする政府行政当局の決定の取消請求については、行政訴訟の対象とされたのである。<sup>(58)</sup> ただし、この点については、経過規定を前提とした判示であり、現行法では、前記のとおり、関係公務員代表選挙での得票率五〇%以上を代表する組合の署名のみが有効要件であることから、こうした反対に関する規定は存在しない。したがって、こうした判示が現行規定の中でどのような射程を有するかにつき、今後の判例の展開を踏まえた慎重な検討が求められる。

また、二〇一〇年法の制定当時の学説に目を向けると、以下のとおり、そこでは概して、協定が依然として法的効力をもたず、政治的倫理的効力しか有しないものとされているが、これと同時に、二〇一〇年法による協定有効要件の創設が、将来における法的効力の付与に向けた段階のひとつであるとも評価されている。こうした評価を端的に引用すると、「立法府は偉業を成し遂げた。すなわち、協定による規範の有効要件を定めたのである。ただし、この規範は、まだ今日では規範的効力を有していないのだが」とされており、「間違いない、将来において団体協定に法的規範性を認めることに向けた第一歩である」とされており、「立法府は、人々の心に、遅かれ早かれ近い将来には公務員法の新たな法源となり得るのである協定に慣れるための時間を与えている」とされているのである。<sup>(61)</sup> こうした評価からは、少なくとも、公務員参加法制が、将来における協定に対する法的効力の付与に向かって変遷している過程にあるものとして考えられていることを確認できるのである。

実際にも、かねてより、官公吏関係法令規律原理に配慮しつつ協定に法的効力を付与することを目指した議論がなされている。<sup>(62)</sup> たとえば、前記のフルニエ白書では、行政当局に対しては協定の実施義務、内閣に対しては命令制定義務と法案提出義務という債務的効力を認めるポルトガルの法制度を参照したうえで、<sup>(63)</sup> こうした効力を、首相に命令制定権を認める憲法第二十一条に反することなく付与する制度として、首相や公務員制度大臣等の命令によって認可されたときのみ、協定に法的効力を与え、これを協約 (convention) であるとする法制度を提案するのである。<sup>(64)</sup> とはいえ、こうしたフルニエ案に対し、メルレイは、「協定の認可行為と協定の内容を定めるデクレとの間の差異は、法的にも政治的にも限定的なものでしかない」と批判するのである。<sup>(65)</sup>

また、コンセイユ・データ評定官のジャン・リュドヴィック・シリカニによる二〇〇八年の白書では、法的効力付与の範囲を、命令制定権だけではなく法律制定権の管轄にまで拡張したうえで、これらの権限に配慮する認可制度が提案されている。その提案によると、代表的官公吏組合と政府行政当局とによる協定のうち、非正規の契約公務員に関する協定、

及び、正規の公務員に関しては、身分規程によって規律されるべき性質を有しない問題（職業訓練、労働条件、社会保障に関する方針、給与等）についての協定に対しては、デクレか法律による認可を受ける限りで法的効力が与えられることになる。<sup>(66)</sup>

さらに、コンセイユ・デタは二〇〇三年の報告書の中で、命令制定権の管轄に属するキャリアパスに関する身分規程上の諸々の法準則以外の「公務員の管理に関する諸々の法準則の決定を、少なくともその一部については、認可というシステムの有する複雑さを気にすることなく、直接に適用される団体協約に、法律によって委ねることができるであろう」としているのである。<sup>(67)</sup>

以上の議論がどのように進展していくのか、今後の動向を注視する必要がある。

## 第二節 労使代表型諮問機関法制

以下では、前記のベルシー協定に基づく労使代表型諮問機関法制制度改革を内容とする前記の二〇一〇年法改正（第一款）、及び、その改革について二〇一〇年法改正を補完する二〇一六年法改正（第二款）を検討する。

### 第一款 二〇一〇年法改正

ベルシー協定を受けてサルコジ政権期に制定された二〇一〇年法による主要な改正として、以下の五点を指摘することができる。

#### 1 労使代表同数構成の廃止と政府行政当局代表による表決参加の禁止

第一に、二〇一〇年の法改正は、官公吏一般身分規程法律第二部第一二条から第一六条まで等を改正することにより、



同数人事審議会を除いて労使代表の同数構成を廃止し、さらに、同数人事審議会と公務員制度共通評議会を除いて政府行政当局の代表者による表決への参加を禁止した(第六条から第一一条)<sup>(68)</sup>。すなわち、前記の通り、労使代表型諮問機関の労使代表の同数構成は、第四共和憲法の制定を受け、その前文第八段の労働者参加原理を公務員に対しても保障するために、一九四六年の官公吏一般身分規程法律によって導入されたものである。その趣旨は、これ以前は政府行政当局代表と同数まではあまり認められていなかった諮問機関の公務員代表の人数について政府行政当局代表と同数であることを保障することにより、労働者参加原理を保障し、ひいては公務員制度の民主化を実現することであつたとされている。しかしながら、実際には、こうした労使代表の同数構成は、前記のフルニエ白書やベルシー協定の中で指摘されていた通り、諮問機関での審議や表決の際に公務員代表者に対する絶対的優位を政府行政当局の代表者に与えてしまい、諮問機関における公務員代表の意見表明を阻害する要因となつていた。

そこで、二〇一〇年法は、人事行為に関する諮問という準裁判的な管轄を有する同数人事審議会を除いて労使代表型諮問機関の同数構成を原則として廃止し、さらに、同数人事審議会を除き、原則として、こうした諮問機関での表決への参加を政府行政当局代表に禁止し、これを公務員代表にのみ保障することにより、公務員代表による直接的な意見表明を保障しようとしているのである。

## 2 非正規公務員による参加の保障

第二に、二〇一〇年法は、非正規の公務員に対しても、関係する労使代表型諮問機関の公務員代表の選出過程に参加することを新たに保障するものである。<sup>(69)</sup>すなわち、フルニエ白書やベルシー協定でもその一部が指摘されていたとおり、従前は、同数人事審議会の公務員代表選挙の結果に基づき、公務員制度高等評議会、行政管理委員会や衛生安全委員会の公務員代表も選出されていた。しかしながら、同数人事審議会は、官公吏に対する人事行為に関する諮問を受ける機

関であることから、官公吏の所屬するコオルに設置されるものであり、正規の公務員である官公吏のみが公務員代表の選挙で投票権を有しており、非正規の公務員が公務員代表を選出できるものではなかった。しかしながら、公務員制度全体に関係する諮問を受ける公務員制度高等評議会、公役務の編成運営等に関する諮問を受ける行政管理委員会や、労働中の衛生安全等について管轄する衛生安全委員会の任務は非正規公務員の権利利益にも関係するのであり、にも拘らず、非正規の公務員は、こうした諮問機関の公務員代表を選出できていなかったのである。

そこで、まず、二〇一〇年法は、官公吏一般身分規程法律第二部第十五条を改正することにより、行政管理委員会の公務員代表を、同数人事審議会公務員代表選挙とは別に、官公吏組合の提出する名簿による名簿式比例代表選挙によって選出することとした（第九条）。そのうえで、第二部第十三条と第一六条の改正により、公務員制度高等評議会、及び、後記のとおり衛生安全委員会から改組された衛生安全労働条件委員会の公務員代表も、行政管理委員会の公務員代表選挙の結果に基づき選出されることとなった（第七条、第一〇条）。これに加え、第一部第九条の三の新設により、公務員制度共通評議会の公務員代表も、行政管理委員会公務員代表選挙の結果に基づき選出されることとなった（第五条）。

さらに、その後、二〇一一年二月一五日デクレ第二〇一一—一八四号第一八条は、基本的には半年以上の有期契約か期間の定めのない契約を締結している公法上または私法上の契約公務員等といった非正規の公務員に対し、行政管理委員会の公務員代表選挙の投票権を与えたのである。この結果として、非正規の公務員は、同数人事審議会を除く労使代表型諮問機関を通じた参加を保障されることとなったのである。

### 3 行政管理委員会の権限強化

第三に、以上のようにして正統性の強化された行政管理委員会の管轄を実態に見合ったものとするために、官公吏一般身分規程法律第二部第一五条を改正することにより、公役務の運営と機能に関する問題と特別身分規程案についての

諮問という従来の管轄に加え、人員、職、権限に関する問題についての諮問についても新たに管轄とした（第九条<sup>(70)</sup>）。

#### 4 公務員制度共通評議会の創設

第四に、二〇一〇年法は、国家公務員制度、地方公務員制度、及び、病院公務員制度という現行の公務員制度を構成する三つの類型に共通する事柄に関する諮問を受けるものとして、それぞれの公務員の代表者から構成される公務員制度共通評議会を新設している<sup>(71)</sup>。すなわち、従前の制度では、こうした三つの公務員制度に共通する事柄については、それぞれの公務員制度毎に設置されている高等評議会がそれぞれ別々に諮問を受けることとされていた。しかしながら、前記の通り、こういった事柄の多くは、手続の迅速化を図るために、先に国家公務員制度高等評議会への諮問手続を経た後に、残りの高等評議会に簡略に諮問されていた。そのため、残りの地方公務員制度高等評議会と病院公務員制度高等評議会の審議が極めて形骸化していたのであり、その結果として、こうした諮問手続では地方公務員と病院公務員の参加が実際には十分に保障されていなかったのである。

そこで、二〇一〇年法は、官公吏一般身分規程法律第一部第九条の三の規定を新たに定めることにより、国家公務員、地方公務員、及び、病院公務員の代表者、並びに、政府行政当局の代表者から構成され、公務員制度大臣又はその代理が主宰する公務員制度共通評議会を新設した（第五条）。これにより、とりわけ地方公務員代表と病院公務員代表を通じた参加を実効的なものとして保障しようとするのである。また、上院の憲法等委員会での審査では、各公務員制度に共通すると同時に各公務員制度に固有の性質を有する事柄については、公務員制度共通評議会の諮問手続を経ることにより、他の公務員制度の代表者が参加することから、諮問された事柄について特別の関係を有する公務員制度の代表者の意見の表明が十分に保障されなくなるという問題が指摘された。そのため、公務員制度共通評議会の引き受ける諮問から、三つの公務員制度に共通するものの各公務員制度に固有の事柄についての諮問が除外されたのである<sup>(72)</sup>。

## 5 衛生安全委員会から衛生安全労働条件委員会への改組

その他には、第五に、二〇一〇年法は、官公吏一般身分規程法律第二部第一六条を改正することにより、労働中の公務員の衛生と安全に関する問題を管轄する従前の衛生安全委員会を衛生安全労働条件委員会 (Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) に改組し、新たに、労働条件の改善に関する管轄を追加した(第一〇条<sup>(73)</sup>)。

## 第二款 二〇一六年法改正

前記のとおり、二〇一〇年の法改正に代表されるサルコジ政権下での公務員参加法制度改革は、公務員の倫理規制や権利規制を目指した改革とともにオランド政権にも引き継がれることとなる。その中で、二〇一六年法は、公務員の倫理規制や権利規制を強化すると同時に、二〇一〇年法を補完し、公務員の参加を保障するための法改正を内容とするものである。

主たる改正点として、以下の四点を挙げることができる。

## 1 公務員制度間に共通すると同時に各公務員制度に固有の事柄についての諮問に関する管轄権の公務員制度共通評議会への付与

第一に、二〇一六年法は、官公吏一般身分規程法律第一部第九条の三を改正することにより、二〇一〇年法改正の新設した公務員制度共通評議会の管轄を拡大させ、従来はその管轄から除外されていた各公務員制度に固有の事柄の諮問を受けることを、その管轄の中を含めている(第四八条<sup>(74)</sup>)。従前は、三つの公務員制度に共通するものであっても各公務員制度に固有の事柄の諮問については公務員制度共通評議会の管轄から除外し、それぞれの公務員制度毎に設けられている公務員制度高等評議会の管轄であるとしていた。しかしながら、実際には、こうした各公務員制度に固有の事柄の諮問も、各公務員制度に共通するものであることから、地方公務員制度高等評議会と病院公務員制度高等評議会に対し

ては形骸化したものとなっていた。そこで、二〇一六年法は、公務員制度高等評議会の管轄の拡大の一環として、こうした事柄の諮問についても公務員制度共通評議会の管轄であるとしているのである。

とはいえ、こうした法改正を経てまもなく、依然として公務員制度間の共通性の判断基準が曖昧であることから、公務員制度共通評議会と各公務員制度高等評議会との間の管轄が明確に分担されているわけではないという点が課題として指摘されている。<sup>(75)</sup> この点は、今後のさらなる法制度の整備が求められるものでもあると思われるが、同時に、「公務員制度共通評議会への諮問の際の内閣の善良な意思 (bonne volonté)」に期待されているものでもある。<sup>(76)</sup>

## 2 二つの公務員制度に共通する事柄についての諮問に関する管轄権の公務員制度共通評議会への付与

第二に、二〇一六年法は、公務員制度共通評議会の管轄を拡大させ、新たに、二つの公務員制度に共通する事柄の諮問にもその管轄権を認めることとした<sup>(77)</sup> (第四八条)。すなわち、二〇一〇年法では三つの公務員制度に共通する事柄についての諮問を受けることとされていた。したがって、三つの公務員制度のうち二つの公務員制度に共通する事柄についての諮問を引き受けることができず、それゆえに、各公務員制度の高等評議会が別々にこうした諮問を引き受けていた。これにより、こうした諮問のうち、とりわけ、国家公務員制度と地方公務員制度にのみ共通する事柄に関する諮問の手続きでは、地方公務員制度高等評議会を通じた地方公務員の参加が実際には十分に保障されていないという問題が深刻なものと考えられた。そこで、二〇一六年法は、官公吏一般身分規程法律第一部第九条の三を改正し、公務員制度共通評議会の引き受ける諮問の範囲を、三つの公務員制度のうち少なくとも二つの公務員制度に共通する事柄へと拡げているのである。

表 2 公務員法における労使代表型諮問機関の主な管轄

諮問機関	主な管轄
公務員制度共通評議会	①国家、地方、病院公務員制度のうち少なくとも 2 つに共通する全問題のうち諮問を受けた問題の審理と答申 ②3 つの公務員制度のうち少なくとも 2 つに共通する法令案の諮問を受けた審理と答申
公務員制度高等評議会	①国家公務員制度に関する一般レベルの全問題のうち諮問を受けた問題の審理と答申 ②国家公務員制度に関する法令案の諮問を受けた審理と答申 ③懲戒、昇進、及び、職務無能力を理由とする免職の場合の不服申立を受けた審理と答申（※）
同数人事審議会	①採用、任官の提案、任官拒否の提案等に関する諮問を受けた審理と答申 ②人事評価、パートタイム労働許可、管理職試験準備休暇許可等に関する諮問を受けた審理と答申 ③懲戒、昇進、及び、職務無能力を理由とする罷免に関する諮問を受けた審理と答申
行政管理委員会	①公役務の運営と機能に関する問題についての諮問を受けた審理と答申 ②人員、職、権限に関する問題についての諮問を受けた審理と答申 ③特別身分規程案等についての諮問を受けた審理と答申
衛生安全労働条件委員会	①労働中の公務員の衛生安全保障への貢献（この点に関する諮問を受けた審理と答申等） ②労働条件の改善への貢献（この点に関する諮問を受けた審理と答申等） ③①と②の分野での法規遵守の監視

官公吏一般身分規程法律第 1 部第 9 条の 3、及び、同第 2 部第 13 条から第 16 条、並びに、関係デクレ（第 2012-148 号、第 2012-225 号、第 82-451 号、第 2011-184 号、第 82-453 号）に基づき筆者作成

※公務員制度高等評議会では、③の諮問手続のみ、労使代表同数構成で政府行政当局代表も表決権を有する。

### 3 公務員制度共通評議会における国家公務使用

#### 者代表の新設

第三に、公務員の参加とは直接には関係しないものの、労使代表型諮問機関法制の重要な改革として、二〇一六年法は、官公吏一般身分規程法律第一部第九条の三を改正し、公務員制度共通評議会の政府行政当局代表の類型の中に、公務員制度大臣によって指名される国家公務使用者代表の類型を新設した（第四八条<sup>78</sup>）。従来から地方公務使用者代表と病院公務使用者代表は表決権と意見表明権を有していたが、新設された国家公務使用者代表も同じく表決権と意見表明権を保障されることになる。同条は、以上の政府行政当局代表についてはその類型を定めるのみである。その詳細については、二〇一六年一〇月五日デクレ第二〇一六―一三二〇号第四条によって改正された二〇一二年一月三〇日デクレ第二〇一二―一四八号第四条に定められている。



表3 公務員法における労使代表型諮問機関の公務員代表

諮問機関	公務員代表
公務員制度共通評議会	各官公吏組合が、直近の国家、地方、病院公務員行政管理委員会選挙の結果に比例して配分された議席の範囲で選出（30名）
公務員制度高等評議会	各官公吏組合が、直近の行政管理委員会選挙の結果に比例して配分された議席の範囲で選出（20名）
同数人事審議会	関係コオルの官公吏が、各官公吏組合（※）の提出した名簿に基づく比例代表選挙によって選出（関係コオル内での20名未満のグレード毎に1名、20-999名で2名、1000-4999名で3名、5000名以上で4名、1000名以上の1グレードのみからなるコオルは4名）
行政管理委員会	非正規公務員をも含めた関係行政当局の公務員が各官公吏組合（※）の提出した名簿に基づく比例代表選挙によって選出（各省における委員会は15名以下、その他の委員会は10名以下）
衛生安全労働条件委員会	各官公吏組合が直近の関係行政管理委員会公務員代表選挙の結果に比例して配分された議席の範囲で選出（各省における委員会、中央行政当局における委員会、及び、複数の行政当局にまたがる委員会は7名以下、その他の委員会は3-9名）

官公吏一般身分規程法律第1部第9条の3、及び、同第2部第13条から第16条、並びに、関係デクレ（第2012-148号、第2012-225号、第82-451号、第2011-184号、第82-453号）に基づき筆者作成

※名簿を提出できる官公吏組合とは、①選挙の行なわれる公務員制度の中で、内部規則の登録日から起算すると、少なくとも2年以上前から適法に結成され、かつ、②共和国の諸価値の尊重と独立性という基準をみたした官公吏組合または官公吏組合連合に属する官公吏組合である（官公吏一般身分規程法律第1部第9条の2）。

表4 公務員法における労使代表型諮問機関の政府行政当局代表

諮問機関	政府行政当局代表
公務員制度共通評議会（※）	①病院公務員制度高等評議会議長、行政制度公務員制度統括局長、コンセイユ・データにおける評定官以上の構成員1名、会計院における上席判事以上の構成員1名、地方公共団体制度統括局長、医療制度統括局長、予算局長 ②国家公務使用者代表（公務員制度大臣の指名する6名） ③地方公務使用者代表（市町村長と市町村議会議員の互選による代表4名、県議会の議長及び議員の互選による代表1名、地域圏議会の議長及び議員の互選による代表1名。以上のうち1名は地方公務員制度高等評議会議長） ④病院公務使用者代表（医療施設を最も代表する組織の選出する5名、フランス病院連合長）
公務員制度高等評議会	行政制度公務員制度統括局長、コンセイユ・データにおける評定官以上の構成員1名、会計院における上席判事以上の構成員1名
同数人事審議会	関係行政当局、又は、関係行政当局の上級行政当局に属する課長級以上を対象とするコオルの官公吏、又は、それに準ずる官公吏（公務員代表と同数。公務員代表とともに表決）
行政管理委員会	委員会のおかれる行政当局の責任者と人事管理を担当する行政当局の責任者
衛生安全労働条件委員会	

官公吏一般身分規程法律第1部第9条の3、及び、同第2部第13条から第16条、並びに、関係デクレ（第2012-148号、第2012-225号、第82-451号、第2011-184号、第82-453号）に基づき筆者作成

※公務員制度共通評議会では、②、③、④は表決権を有しており、また、表決とは別にそれぞれが意見表明する。

## 4 公務員代表の中での男女平等の促進

第四に、二〇一六年法は、官公吏一般身分規程法律第一部第九条の二を改正し、公務労使関係の責任者への就任に関する男女平等を促し、特に女性の公務員の参加を保障することを目的として、労使代表型諮問機関の公務員代表選挙で組合の提出する候補者名簿が、当該諮問機関に代表される公務員の男女の比率に応じた男女の人数によって構成されることとしている（第四七条<sup>(79)</sup>）。なお、公務員制度共通評議会と各公務員制度高等評議会の構成員については、選挙によって選出される公務員代表と地方公務使用者代表を除き、各性別ともに少なくとも四〇パーセントの比率を占めるべきことが既に二〇一二年の法改正<sup>(80)</sup>によって保障されている。

以上の法改正を経て整備された現行の労使代表型諮問機関法制につき、その管轄、公務員代表、及び、政府行政当局代表を、表2から表4に整理する。なお、公務員制度共通評議会以外の諮問機関については、最もベーシックなものである国家公務員制度の機関について整理している。

なお、労使代表型諮問機関の意見や答申は、法的拘束力を有するものではない。ただし、コンセイユ・デタは、政府行政当局が、義務的諮問事項について諮問機関に諮問しないときには、このことを行政行為の取消原因であるとしている<sup>(81)</sup>。さらに、憲法院は、諮問機関への諮問を経ずに提出された法案を基にする法律の合憲性を審査するときに、こうした諮問の欠如が労働者参加原理に反することから、こうした法律が違憲となる余地のあることを示したと解されている<sup>(82)</sup>。

(50) 二〇一六年四月二〇日法律の労使間対話に関する規定を、二〇一〇年の法改正と比較し、その延長としてこれを補完する「控えめな」進歩」  
をあると位置づけることにより、Sautereau, op. cit., n°1.

(15) A.N., *Rapport de Pierre Morel à l'Institution*, n° 2389, op. cit., p. 33 et s., p. 52 et s.; S. *Rapport de Jean-Pierre Vial*, op. cit., p. 10 et s., p. 39 et s.

(52) A.N., *Ibid.*, p. 36, p. 54 et s.; S. *Ibid.*, p. 25, p. 41 et s.

(53) A.N., *Ibid.*, p. 31, たとえば、病院公務員制度における労働時間の削減に関する二〇一〇年九月二十七日と同年一〇月二二日の協定は、CFDT、UNSA、CFE-CGC、SNCH (Syndicat National des Cadres Hospitaliers) とした組合からなる少数派と締結されたものである



(Fournier, op. cit., pp. 63-64)。また、労働時間の削減に関する二〇〇〇年二月の交渉ではCFDTしか最終案に肯定的な態度をとっていないかったことが明らかで、内閣は「全国的な枠組を一方的にデタラヘに定めたらダメだ」(Fournier, Ibid., p. 40)。

- (74) A.N., Ibid., p. 54 et s.; S., *Rapp. de Jean-Pierre Vial*, op. cit., p. 25 et p. 41.
- (75) A.N., Ibid., p. 55 et s.; S., Ibid., p. 42 et s.
- (76) A.N., Ibid., p. 56.
- (77) C.E., 22 mai 2013, *Fédération Interco CFDT et autres, AJDA*, 2013, p. 1077, note de Marie-Christine de Montecler, p. 2041, note de Fabrice Melleray, *AJFP*, 2014, p. 15, Cons. 4; C.E., 1<sup>er</sup> oct. 2013, *Fédération Interco CFDT et autres, AJFP*, 2014, p. 17, Cons. 4, 上井・前掲注(73)四〇頁、拙稿・前掲注(7)一八四卷六号四六—四七頁。
- (78) C.E., 22 mai 2013, Ibid., Cons. 5, 上井・同右、拙稿・同右。とちらも「請求自体が」これを受理した地方行政裁判所の管轄が行政裁判法典に違反しているからと、却下された。
- (79) Emmanuel Marc et Yves Struillou, La loi du 5 juil. 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée du système de relation professionnelles, *D. Adm.*, nov. 2010, étude 20, n° 43.
- (80) Fabrice Melleray, La loi relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique : première étape d'une réforme profonde, *AJDA*, 2010, p. 2049.
- (81) Didier Jean-Pierre, La rénovation du dialogue social dans la fonction publique, *JCP. A.*, 2010, p. 2284 et s., n° 10.
- (82) 拙稿と上井・拙稿・前掲注(7)一八四卷六号三三—三三頁。
- (83) Fournier, op. cit., p. 87 et s.
- (84) Ibid., p. 88 et s.
- (85) Melleray, *Droit de la fonction publique*, op. cit., p. 230.
- (86) Jean-Ludovic Sillicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008, p. 116.
- (87) C.E., *Perspectives pour la fonction publique*, op. cit., p. 336.
- (88) A.N., *Rapp. de Pierre Morel à L'huissier*, op. cit., p. 38.
- (89) Ibid., p. 67 et s.; S., *Rapp. de Jean-Pierre Vial*, op. cit., p. 52 et s.
- (90) A.N., Ibid., p. 34 et p. 182; S., Ibid., p. 54.
- (91) A.N., Ibid., p. 39, p. 60 et s.; S., Ibid., p. 45 et s.

- (72) S. Ibid., p. 47 et s.
- (73) A.N., *Rapp. de Pierre Morel-Lhuissier*, op. cit., p. 70.
- (74) A.N., *Rapp. de Françoise Descamps-Crosnier*, op. cit., p. 47 et p. 249 et s.; S., *Rapp. de Alain Vasselle*, op. cit., p. 161 et s.
- (75) Sautereau, op. cit., n° 3.
- (76) Ibid.
- (77) A.N., *Rapp. de Françoise Descamps-Crosnier*, op. cit., p. 47 et p. 249 et s.; S., *Rapp. de Alain Vasselle*, op. cit., p. 161 et s.; Ibid.
- (78) A.N., Ibid., p. 46 et s., p. 249 et s.; S., Ibid., p. 160 et s.; Sautereau, Ibid.
- (79) S., Ibid., p. 159; Sautereau, Ibid., n° 4.
- (80) 二〇一二年三月二二日法律第三〇一一—三四七号第五三条。
- (81) 兼子・前掲注一)二八九頁。C.E., 21 déc. 1960, *Seur Colomb et Fédération générale de syndicats chrétiens de fonctionnaires*, Rec., p. 719 et s. 本判決でコンセイユ・デタは、ヨーロッパ外の当局に配属され又は出向した国家官吏及び国家公施設の官吏に対し一九五七年八月一日法律第五七一八七一号が保障する金銭手当に関する規定を定める一九五七年九月一四日デクレ第五七一—〇〇五号を、同デクレが同法律第一条の定める同数公務員制度高等評議会への諮問手続を経ずに制定されたことを理由に、取り消している。
- (82) Favoreu, Note de sous C.C., n° 77-83 DC, op. cit., p. 829.

## お わ り に

以上の近年の公務員参加法制度改革に関する議論から、どのような示唆を導くことができるであろうか。最後に、この点につき、以上の内容に適宜簡潔に言及しつつ、考察する。

まず、近年の公務員参加法制度改革が、その直接の契機であるベルシー協定に関し指摘されていたとおり、労働者参加原理の基礎にある社会的デモクラシー論の中核をなすものである「選挙」と「交渉」という二つの主要原理に基づくものであることが注目に値する。

前者の「選挙」原理に基づく主たる改革として、協定法制について二〇一〇年法は、公務員代表選挙の結果によって

関係労使代表型諮問機関の公務員代表の議席を獲得するだけの代表性を有する官公吏組合に対し、政府行政当局との団体交渉参加権を保障した。そのうえで、団体交渉の成果として締結される協定の有効要件として、直近の関係公務員代表選挙の際に五〇％以上の票を得た組合による署名を求めたのである。

また、労使代表型諮問機関法制については、非正規公務員に対し、彼ら自身に関係する問題も管轄する公務員制度共通評議会、公務員制度高等評議会、行政管理委員会、衛生安全労働条件委員会の公務員代表の選出過程に参加することを新たに保障した。また、二〇一六年法は、公務員参加の男女平等を保障するために、公務員代表選挙名簿に一定の比率以上の女性候補者を記載することとした。

このように、以上の改革は、公務員代表選挙を通じた参加の場から排除されていた関係公務員の参加を保障し、さらに、その選挙の結果を団体交渉と協定の有効性に反映させることにより、公務労使間対話に正統性を付与しようとするものである。

また、後者の「交渉」原理に基づき、協定法制について二〇一〇年法は、政府行政当局との団体交渉事項を実態に合わせて拡大させた。

また、労使代表型諮問機関法制については、労使代表同数構成の廃止と政府行政当局代表の表決権剥奪により、審議への積極的な協力を政府行政当局代表に促し、公務員代表による直接的な意見表明を保障しようとしている。加えて、公務員制度間に共通する事柄については、地方公務員制度高等評議会と病院公務員制度高等評議会への諮問手続が形骸化していたことから、主として、こうした事柄に関する諮問の際の地方公務員代表と病院公務員代表による意見表明を実効的なものとするために、公務員制度共通評議会を新設した。さらに、二〇一六年法は、この公務員制度共通評議会の管轄を拡大させることにより、彼らの意見表明の機会をより拡げたのである。

これらの諮問機関法制度改革により、従来は、政府行政当局代表との意見交換と諮問者への意見表明が十分に保障さ

れていなかった公務員代表に対し、これらの意見交換と意見表明がより実効的なものとして保障されることとなったのである。

これらの原理は、こうした近年の改革を踏まえると、自己の権利利益に関する決定過程への参加を保障されてこなかった者に対し、その参加を保障しようとするものであり、また、その参加が実質的には、あるいは、十分に実効的には保障されていなかった者に対し、これを実質的なものにし、その実効性を高めようとするものであると考えられていることがわかる。この点で、これらの原理を、前記の日本の労働基本権論から把握すると、労働基本権の基礎として理解される自己決定の理念や手続保障の理念と軌を一にするものであると評価できる。

さらに、公務員の参加の保障が、彼らの有する具体的な知見を活用することに資するものであるとされていることは、前記のとおりである。

とはいえ、日本の法制度は、「選挙」原理や「交渉」原理、あるいは、このような意味での自己決定の理念や手続保障の理念を十分に保障したものであるとは評価しがたい。労使間の交渉と合意は、フランスの官公吏関係法令規律原理や日本の勤務条件法定主義原理を前提とすると、法令を通して関係公務員全体に影響する。しかしながら、日本の法制度は、以下のように、こうした関係公務員全体が労使間の交渉と合意の過程に参加することを保障しているわけではないのである。

国家公務員法は、登録職員団体にに対し、当局との交渉（第一〇八条の五）や、人事院規則の制定改廃についての人事院への要請（第二〇八条の五の二）を認めている。また、人事院は、例年二〇〇回ほど設けられる職員団体との会見を通して、人事院規則の制定改廃に加え、人事院勧告等についても職員団体の意見を聴取している。<sup>(83)</sup>しかしながら、交渉権の認められる登録職員団体の組織率（加入率）は、平成三十一年三月三十一日時点で四一・八%<sup>(84)</sup>と半数を割っており、また、これらの団体は、関係公務員の組織率や、関係公務員による選挙に基づき代表性や正統性を得ているものでもない。

また、協約締結権については、国家公務員法では職員団体に保障されていない（第一〇八条の五第二項）。これに対し、前記の「国家公務員の労働関係に関する法律案」は、第一三条と第一七条で債務的効力を有する団体協約の締結権を認める規定を設けるものである。しかしながら、この法律案も、協約の有効要件として関係公務員の組織率や選挙の得票率に基づく代表性を組合に求めるものではない。この点は、フランスの二〇一〇年法改正が設けた協定有効要件だけではなく、拡張適用を極めて厳格な要件によつて限定する日本の労働組合法の第一七条及び第一八条と比較しても、全く対照的なものである。さらに、前記のとおり、フランスでは、債務的効力をはじめとした法的効力の付与を目指した議論が行われているが、二〇一〇年法による協定有効要件の創設は、法的効力付与の前段階として位置づけられている。こうした考え方に基くと、日本の改正法案は、債務的効力等の法的効力を付与するために必要な段階を踏まえていないものと評価できる。

もつとも、こうした公務労使関係法制の整備にあたっては、労働基本権の社会権としての性質や、憲法第七三条第四号等による勤務条件法定主義原理から、広範な立法裁量が認められる。しかしながら、フランスの官公吏関係法令規律原理は、前記のとおり、法令による官公吏の権利利益の保障を求めるといふ側面も有するものである。これと同様に、日本の勤務条件法定主義原理が法定を求める「日本国憲法第七十三条にいう官吏に関する事務を掌理する基準」（国公法第一條第二項）の中には、「職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置」（国公法第一條第二項）が含まれている。そうすると、立法者は、広範な裁量が認められる中にあつても、このような措置のひとつとして、前記の自己決定や手続保障といった理念に照らした公務員の労働基本権保障を目指すべきであると思われる。

最後に、本稿で扱った二〇一〇年と二〇一六年の公務員参加法制度改革は、前記のとおり、公務員の権利規制を公約としたサルコジ政権とオランド政権により、その規制の前提として議論され、実施されたものである。本稿の冒頭で言及したとおり、フランスでは、選挙で示された多数派の民意が直接的に政治部門に反映されるようになってきている。

こうした民意を受け、既に述べたとおり、近年では両大統領によって公務員権利規制が強化されてきているのである。こうした情勢の中で、公務員参加保障だけではなく公務員権利規制も内容とする二〇一六年法の法案が、前記のとおり、二〇一〇年法の新設した公務員制度共通評議会への諮問を経たこと等も踏まえると、近年の公務員参加法制度改革については、選挙を通して公務員の権利規制の強化を求める多数派の民意から公務員が自らの権利利益を擁護し、その保障のあり方を安定したものとするための武器として、公務員の参加を保障するものと位置づけることができるであろう。

とりわけ、少数派官公吏組合との協定を排除する前記のフランスの法制度改革については、政府行政当局が、自らに過度に友好的な少数派官公吏組合との協定に基づき関係公務員の多数派の同意を得ない意思決定をすることを防止することにつながるものである。したがって、こうした改革は、ひいては、官僚の自律性<sup>(85)</sup>を保障するものでもあると評価することもできるであろう。

本稿の冒頭で指摘したように、近年の政治制度改革により、多数派の民意を受けて公務員の権利保障のあり方が大きく動揺しうるようになったという点は、フランスだけではなく日本にもあてはまる。こうした現状を踏まえると、日本でも、公務員の参加を強化することにより、公務員の権利保障のあり方を安定したものとし、ひいては、官僚の自律性を保障することが求められるのではないかと思われる。

ただし、基本的には五大労組の各勢力に分散しているフランスの現状と、主として連合系と全労連系の二大勢力に結集している日本の現状との異同に鑑みると、日本においてフランスのような公務員代表選挙法制を整備した場合には、フランスとは異なり、関係公務員の多数派からの支持を得た勢力が公務労使交渉における中心的な地位を独占することになる一方で、多数派の勢力と少数派の勢力との間での妥協や調整を期待し難くなることも想定される。とはいえ、公務員代表選挙法制を整備した場合に現状の二大勢力がどうなるのかについては予断を許さない。たとえば、フランスと同様に比例代表選挙を導入した場合には、こうした選挙方法について一般的に指摘されている影響の結果として、各勢

力が分裂していくことも考えられる。

したがって、日本において公務員代表選挙法制や、その選挙に基づく公務労使交渉法制を整備する際には、こうした具体的な勢力状況の違いや、この点に関する選挙方法による影響も考慮する必要がある。また、その際には、そもそも、公務労使交渉においては、関係公務員の意思がどのように反映されるべきであるのかという点、すなわち、多数派の意思が強く反映されるべきであるのか、または、多数派と少数派との間において妥協や調整がなされるべきであるのか等という点について、考察することも求められるのである。

以上については、今後における課題の一環とする。

(83) 人事院編『公務員白書「令和元年版」』（日経印刷、二〇一九年）一六四—一六五頁。この会見は、平成三〇年には二二三回開催された。そのうち、春闘統一要求・人勧要求関係が一〇回（五一・六％）、級別定数の改定関係が九七回（四五・五％）、男女共同参画関係が五回（二・三％）、諸事当関係が一回（〇・五％）を占める。

(84) 同右一六七頁。

(85) 官僚の自律性と、その保障による官僚の能力の發揮につき、建林正彦ほか『比較政治制度論』（有斐閣、二〇〇八年）第七章（一九九—二三六頁）。

【附記】 本稿は、二〇一七年に京都大学大学院法学研究科法政理論専攻に提出された博士論文『フランス公務員参加法に関する考察——憲法上の基礎と法制度上の実像を対象として——』（報告番号甲第二〇一三三三号）の第二部の内容を中心とし、これに加筆修正を施したものである。加筆修正の段階では、JPS科研費（研究活動スタート支援）「公務労使関係法制の憲法学的研究——フランス公務員参加法との比較を通して」（課題番号JP17H06776・研究代表者奥忠憲）の助成を受けた。

また、本稿の脱稿後には、「公務員制度の改革に関する二〇一九年八月六日法律第二〇一九—八二八号」が制定された。「公務員に与えられる保障を尊重する中で公務労使間対話をより戦略的かつ実効的にすること」（第一章）、「公務人材管理制度を改革すること、及び、これを簡明化すること」（第二章）、「公務員管理制度を簡明化すること」（第三章）、「公務員の流動性を促進すること、及び、公務員の転職制度を整備すること」（第四章）、「公務における平等性を強化すること」（第五章）、「本法律の施行に関する規



定」(第六章) からなるものである。

これらの中でも、特に第一章は、本稿の内容に大きく関わるものである。そこで、その中の主な点について、以下のとおり確認する。

第一に、法令案が一つの公務員制度に固有の規定を含むものであり、その規定が公務員制度間に共通する規定との関連性を示すときには、その固有の規定についても、その規定が地方公務員制度に関する場合には地方公務員制度高等評議会長の同意を、病院公務員制度に関する場合には病院公務員制度高等評議会長の同意を得たうえで、公務員制度共通評議会に諮問することができる(第二条)。

第二に、行政管理委員会と衛生安全労働条件委員会を統合した行政社会委員会 (comité social d'administration) を新設している(第四条)。

第三に、同数人事審議会に関する規定につき、主として以下のとおり改正している(第一〇条)。すなわち、同数人事審議会は、従前の官公吏一般身分規程法律第二部第一四条では、コオル毎に原則として設置されるものとされており、また、個別的決定についての諮問を受けるものとされていた。同条を改正することにより、カテゴリー毎に原則として設置されるものとし、また、休職、人事評価、懲戒、及び、職務無能力を理由とする罷免に関する個別的決定についての諮問、並びに、コンセイユ・データの議を経たデクレに所定の個別的決定についての諮問を受けるものとしているのである。

第四に、公務において全国レベルと地方レベルで交渉される協定の締結を促進するために、内閣に対し、本法律の公布から一五箇月以内に、オルドナンスにより、①官公吏組合と交渉できる権限を有する政府行政当局、及び、交渉事項(第一四条第一号)、②多様な交渉レベル間の調整条項、及び、全国レベルでの協定のない中で地方レベルでの協定を締結できる要件(同条第二号)、並びに、③多数派との協定が法的効力を有する場合、これを有するための要件、必要に応じ、協定の多数性を評価する方法、多数派との協定の締結要件と解除要件、及び、多数派との協定に法的効力を与えることのできる承認の方法(同条第三号)を定めることを授權している(同条)。こうしたオルドナンスの追認を議会に求める内閣提出法案は、そのオルドナンスの公示から三箇月以内に議会に提出されることとされている(同条)。

本稿において再三確認したとおり、従来のところ、協定は、多数派と締結されたものであったとしても、基本的には、専ら政治



的倫理的効力のみを有するものとされており、法的効力を有するものとはされていなかった。この点については、本法律の基となった法案を審査した下院憲法等委員会の報告書でも、協定が法的効力を有するものではないとされてきていることが確認されている (A.N. *Rapp. de Émile Chalas*, no 1924 (15e législature), 2019, p. 50)。したがって、本法律第一四条第三号の規定は、多数派との協定が法的効力を有することになるための条項を定めることを内閣に授權するものであることから、特に注目に値する画期的なものであると評価できるであろう。また、法的効力の有することになる協定を多数派との協定に限定していることから、協定を締結した官公吏組合が直近の関係公務員代表選挙で半数以上の票を獲得しているかという基準に基づく二〇一〇年法改正による協定有効要件の創設が将来における協定に対する法的効力の付与に向けた段階のひとつであるとする本稿第二章第一節第二款で引用した評価を想起できるのである。

以上をはじめ、二〇一九年八月六日法律第二〇一九―八二八号については、これに関する合憲判決である憲法院二〇一九年八月一日判決第二〇一九―七九〇DC号と併せ、他日において詳しく考察することとする。